

Tolkning av ”threat to the peace” i art. 39 i FN-pakten

Kandidat : 160496

Ord: 11 700

Veileder : Eirik Holmøyvik

Innholdsfortegnelse

Innledning	3
1.1 Problemstilling	3
2 Humanitær intervensjon	5
2.1 Definisjon	5
2.2 Historikk	5
3 Statssuverenitet versus vern av menneskerettigheter	7
3.1 Statssuverenitetsprinsippet	7
3.2 FN-pakten og vern av menneskerettigheter	8
4 Tolkning av FN-pakten	10
4.1 Generelle tolkningsregler i folkeretten	10
4.2 Tolkningsregler for FN-pakten	11
5 Artikkel 39	14
5.1 Innledning	14
5.1.1 Tolkning av "threat to the peace"	15
5.2 Tolkning av resolusjonene	16
5.3 Anvendelse av "threat to the peace" i art.39 i Sikkerhetsrådets praksis	17
5.3.1 Kurdere i Nord-Irak 1991	18
5.3.2 Somalia	24
5.3.3 Haiti	27
5.3.4 Øst-Timor	31
5.3.5 Kosovo	33
5.3.6 Sudan	41
6 Vurderinger	47
6.1 Når blir humanitære lidelser og krenkelser av menneskerettigheter en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet?	47
6.2 Konklusjon	48
7 Litteraturliste	52

Innledning

1.1 Problemstilling

På begynnelsen av 90-tallet autoriserte FNs Sikkerhetsråd en rekke militæraksjoner med humanitære formål. Militæraksjonene var motivert av store og akutte humanitære lidelser, intern borgekrig og krenkelser av sivilbefolkningens rettigheter. Det er et omdiskutert spørsmål om FN-paktens kapittel VII gir Sikkerhetsrådet hjemmel til å føre humanitær intervensjon.

FNs Sikkerhetsråd er det eneste organet som kan treffe tiltak som autoriserer militærmakt. Forutsetning for at Sikkerhetsrådet skal anvende militærmakt etter kapittel VII, er at et av vilkårene i artikkel 39 i kap.VII er oppfylt. Sikkerhetsrådet skal etter artikkel 39 vurdere om en situasjon berettiger anvendelse av kapittel VII, og vurdere passende tiltak etter artiklene 41 og 42. Artikkel 39 nevner tre vilkår: “act of aggression” og “breach of the peace” og “threat to the peace”. “Act of aggression” og “breach of the peace” kan komme til anvendelse i de tilfellene hvor det foreligger grenseoverskridende konflikter mellom stater.¹ Minstekravet for at Sikkerhetsrådet skal anvende militærmakt er at det foreligger en trussel mot freden, jf. ordlyden i artikkel 39. Det er den internasjonale freden og sikkerheten ordlyden sikter til med ordet “the peace”, jf. art. 39 siste setning.

Oppgaven går derfor ut på å drøfte om massekrenkelser av menneskerettigheter og andre humanitære lidelser utgjør en “threat to [the international] peace [and security]” jf. art 39. Vilkåret “threat to the peace” skal tolkes og analyseres ut i fra relevant praksis fra Sikkerhetsrådet. Det Rådet til enhver tid vedtar kommer til uttrykk i resolusjonene. Oppgaven består derfor i å tolke resolusjonene. Det skal også drøftes om Sikkerhetsrådets resolusjoner vedtatt i bestemte konflikter,

¹ Helgesen (1999) s. 34

åpner for å gi hjemmel til å autorisere militærmakt på grunnlag av humanitære lidelser og krenkelser av menneskerettigheter.

Resten av oppgaven er som følger. I kapittel 2 starter med å gi en kort definisjon og tilbakeblikk på humanitær intervensjon. I kapittel 2 skal det redegjøres statssuverenitetsprinsippets og menneskerettigheters stilling i den internasjonale retten. Videre i Kapittel 4 skal jeg gå inn på hvordan FN-pakten skal tolkes. Således skal jeg tolke vilkåret "threat to the peace" i art. 39 i kapittel 5, og undersøke hvordan vilkåret har blitt anvendt i Sikkerhetsrådets praksis. Tilslutt i kapittel 6, vil det bli gitt en konklusjon basert på analysene av de gjennomgåtte resolusjonene.

2 Humanitær intervensjon

2.1 Definisjon

Humanitær intervensjon kan defineres som en begrenset militær aksjon rettet mot en stat, uten den aktuelle statens samtykke, med eller uten FNs Sikkerhetsrådets autorisasjon, for å stoppe grove menneskerettighetskrenkelser eller andre humanitære katastrofer.²

For denne oppgaven er det humanitær intervensjon autorisert av FNs Sikkerhetsråd som er temaet.

2.2 Historikk

Hugo Grotius(1583-1645) regnes som en av de fremste filosofene som har diskutert temaet humanitær intervensjon. I sin berømte avhandling *De Jure Belli ac Pacis* skrev han at stater har rett til å intervenere på vegne av undertrykte folkegrupper i en annen stat. Denne retten utledet han fra naturrettstanken om “det menneskelige fellesskapet”.³ På 17- 1800-tallet ble debatten om humanitær intervensjon tatt opp av liberale politiske filosofer som Stuart Mill. I motsetning til Grotius, prøvde filosofene på 1800-tallet å knytte humanitær intervensjon opp mot universelle menneskerettigheter.

På 1800-tallet ble humanitær intervensjon brukt av de europeiske stormaktene for å intervenere Tyrkia og Det ottomanske imperium. En fellesgrunn for

² Semb Anne Julie (2000), og Humanitarian Intervention, Danish Institute Of International Affairs, s.11

³ Humanitarian Intervention, Danish Institute Of International Affairs, s.11

intervensjonene⁴ som ble utført på 1900-tallet, var for å beskytte de kristne innbyggerne fra undertrykkelse og overgrep fra det ottomanske regimet. Disse intervensjonene var imidlertid et resultat av sterke strategiske egeninteresser hos de som intervenerte.

Dette utløste tvil om intervensjonenes legitimitet, hvilke medførte i at humanitær intervensjon mistet sitt grunnlag i folkeretten. I kjølvannet av to verdenskriger ble prinsippet om statssuverenitet og ikke-intervensjon forsterket i det 20.århundre.⁵ Bruk av væpnet makt ble begrenset til å gjelde ved selvforsvar og til å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, jf. FN-paktens art. 51 og art. 39.⁶

Ideen om humanitær intervensjon var fraværende under den kalde krigen. Majoriteten av FNs medlemmer så humanitær intervensjon som rester fra kolonitiden, og tok sterk avstand fra dette. Statene var redde for at en eventuell intervensjon skulle føre til tredje verdenskrig.⁷

I denne perioden ble det internasjonale samfunnet passive vitner til grove og systematiske overgrep på menneskerettigheter, inkludert folkemord.⁸ Det var da ideen om humanitær intervensjon blusset opp igjen.

⁴ (Storbritannia, Frankrike og Russland i Hellas 1827-30, Frankrike i Syria 1860-61, Russland i Bosnia-Herzegovina og Bulgaria 1877-78)

⁵ Nedtegnelse av prinsippene om statssuverenitet og ikke-intervensjon i Folkeforbundets Charter art 10, og i Montevideo- konvensjonen av 1933 om stater rettigheter og plikter.

⁶ Humanitarian Intervention, Danish Institute Of International Affairs ,s. 12

⁷ Ibid s.12

⁸ Ibid s.13, for eksempel Apartheid i Sør-Afrika, rasediskriminering i Sør-Rhodesia.

3 Statssuverenitet versus vern av menneskerettigheter

3.1 Statssuverenitetsprinsippet

FN-organisasjonen er basert på tanken om at alle medlemsstater er av ”*sovereign equality*” jf art. 2(1). Det kan utledes to prinsipper fra ordlyden. For det første mener bestemmelsen at alle statene er likestilte overfor FN-organisasjonen, ”one state, one vote.”⁹ Det betyr at både store land som Russland og India og stater med noen få tusen innbyggere som Luxembourg, har samme stemmerett i FNs Generalforsamling.

Det andre er statssuverenitetsprinsippet. Det betyr at en stat ikke er underkastet andre enn seg selv.¹⁰ En stat har gjennom suverenitetsprinsippet fått rett til å utforme sine politiske, økonomiske, kulturelle og sosiale systemer uten ekstern innblanding. Statssuverenitetsprinsippet kan føres tilbake til Hugo Grotius som hevder at statssuverenitet er et bærende prinsipp i forholdet mellom statene.¹¹

Mellomkrigstiden og andre verdenskrig har vært FN-paktens største inspirasjonskilder. Etter to verdenskriger ble stormaktene enige om en internasjonal organisasjon med formål om å bevare og sikre internasjonal fred og sikkerhet, jf. FN-paktens art.1 (1). For å hindre ny krig måtte prinsipper som statssuverenitet og ikke-intervensjon komme sterkere frem. Vern av staters suverenitet kommer til uttrykk i FN-pakten art. 2(1). Forbudet mot intervensjon kommer til uttrykk i art. 2 (4), hvor pakten forbyr statene å bruke eller true med å bruke militær makt mot andre stater jf. art. 2(4). Videre begrenser art. 2(7) FN i å intervenere i saker som vesentlig hører under en stats egen jurisdiksjon. Dersom det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, kan

⁹ Manusama (2006) s. 24

¹⁰ Fleischer (2005) s. 91

¹¹ De Jure Belli Pacis, Grotius a.62, bok 1, kap3, seksjon 7 jf. referert i Helgesen (1999) s.11

imidlertid FNs Sikkerhetsråd treffe tvangstiltak etter Paktens kapittel 7. Når det er tilfelle må statssuverenitetsprinsippet vike for opprettholdelse av internasjonal fred

3.2 FN-pakten og vern av menneskerettigheter

Tradisjonelt har den alminnelige oppfatningen i folkeretten vært at borgernes rettigheter ligger hos den enkelte stats egen jurisdiksjon.¹²

Det går frem av art. 1(3) i FN-pakten et av FNs formålene er å “promot[e] and encourag[e] respect for human rights and for fundamental freedoms”

Ordlyden i FN-pakten art 1(3) tilsier at menneskerettigheter er FNs anliggende. Videre er menneskerettighetsspørsmålet nevnt flere steder i FN pakten, blant annet i art 13, og i art 55 og 56. Dette taler for å anse brudd på menneskerettigheter som et internasjonalt spørsmål heller enn et nasjonalt.

På den andre siden inneholder ikke FN-pakten uttrykkelig pålegg til medlemsstatene om å respektere menneskerettighetene. Universal Declaration of Human Rights (UDHR) er å tolke som et politisk dokument i stedet for som en bindende konvensjon for medlemsstatene.¹³ Et annet argument er at FN-pakten ikke har gitt kompetanse til å treffe bindende vedtak for å implementere art 1(3), i motsetning til det som er gjort med art 1 (1).¹⁴ For å sikre internasjonal fred og sikkerhet etter art.1(1) kan Sikkerhetsrådet treffe tvangstiltak etter kap.VII i Pakten.

¹² Morten Ruud og Geir Ulfstein (2006) s.236

¹³ Ibid., s.236

¹⁴ Helgesen (1999) s.22

Imidlertid viser Generalforsamlingens praksis at den anser seg selv som berettiget til å vurdere menneskerettighetssaker i enkelte medlemstater¹⁵. Dette taler for at menneskerettigheter har gjennom tidene blitt et internasjonalt spørsmål.

Det er også av betydning at mange av medlemslandene i FN har ratifisert og signert menneskerettighetskonvensjonen. De har gjennom dette forpliktet til å sikre og verne borgerne fra krenkelser. Som overvåkningsorgan for menneskerettighetene har FNs Menneskerettsråd og andre interesseorganisasjoner fått rett til å blande seg i saker om menneskerettigheter i enkelte medlemsland.

Selv om menneskerettigheter i utgangspunktet var en intern sak for de ulike statene, har den gjennom tidene utviklet seg til å bli et internasjonalt spørsmål.¹⁶ Det viser at det fundamentale prinsippet om statssuverenitet må bøye seg i enkelte tilfeller når det er tale om å verne individet fra overgrep og umenneskelige behandlinger.

¹⁵ Art. 1 (3) ble påberopt i forbindelse med behandling av personer av indisk bakgrunn i Sør-Afrika i 1946, Apartheidsystemet i Sør-Afrika, jf. Helgesen (1999) s.26-27

¹⁶ Tesòn (2003) s.178

4 Tolkning av FN-pakten

4.1 Generelle tolkningsregler i folkeretten

Oppgaven er basert på en tolkning av FN-paktens art. 39. For å kunne tolke FN-pakten er det nødvendig å presisere hvilke tolkningsregler som gjelder for denne Pakten. I den følgende presenteres hovedreglen innenfor internasjonal traktattolkning, Wien- konvensjonen av 1969. Deretter skal jeg gå nærmere inn på hvordan FN-pakten skal tolkes.

Wien-konvensjonen (heretter forkortet til VCLT) er en kodifikasjon av tidligere sedvanerett.¹⁷ Det går frem av art .31 som er “the general rule of interpretation”, at en traktat skal tolkes i “good faith in accordance with the ordinary meaning of the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose”.

Det betyr at traktaten skal tolkes i samsvar med traktatens ordlyd. Det er ordlyden partene har forhandlet om, og nasjonale myndigheter i medlemslandene har vurdert. Derfor skal den naturlige forståelsen av ordlyden veie tungt ved tolkning av traktater.¹⁸ Det er ikke den grammatiske tolkningen av ordlyden som er relevant etter VCLT. Ved tolkning av traktatteksten må det både tas hensyn til hvilken kontekst teksten står i, og traktatens formål og gjenstand jf. art 31 (1) i VCLT. I tillegg skal det legges vekt på etterfølgende avtaler, praksis mellom partene og andre folkerettslige avtaler som partene er bundet av og kan få betydning for tolkning, jf. art. 31(3).

Dersom tolkning etter art. 31 i VCLT er uklar eller fører til et urimelig resultat, skal det etter art. 32 legges vekt på traktatens forarbeider og forhistorie. Det innebærer at forarbeider har status som supplerende rettskilde og derfor mindre

¹⁷ the case of concerning Oil Platforms, Iran vs. US, ICJ Rep.(1996) referert i Schweigman (2001) s. 12

¹⁸ Morten Ruud og Geir Ulfstein (2006) s.93

vekt som rettskilde ved tolkning av traktater. Imidlertid kan dette variere fra traktater til traktater.¹⁹ VCLT bestemmelser om traktattolkning er generelt formulert slik at de ikke er tilpasset hver enkelte traktater, særlig er den ikke direkte tilpasset FN-pakten.²⁰ Ved tolkning av FN-pakten bør det tas hensyn til dette.²¹

4.2 Tolkningsregler for FN-pakten

Blant mange ikke-statlige organisasjoner har FN en spesiell stilling. FN har et bredt spekter av arbeidsoppgaver, deriblant FNs viktigste oppgave som er å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Mange folkerettslige teoretikere har karakterisert pakten som en konstitusjon for det internasjonale samfunnet. Dette går frem av art. 103 i FN-pakten, der Pakten gis forrang foran alle andre traktater og sedvaner. Videre er det bred enighet blant folkerettsteoretikere at sentrale deler av FN-pakten er en kodifisering av tidligere folkerettslig sedvane, noe som betyr at Pakten er også bindende for ikke-medlemmer.²² Dette står i strid med prinsippet om at en traktat ikke har virkning på tredjepart som ikke har godtatt den.²³

FN-paktens har også en kontraktsrettslig side, på den måten at det er frivillig medlemskap og mulighet for revidering av Paktens bestemmelser. Det innebærer at internasjonale tolkningsregler for traktater kommer til anvendelse ved tolkning av FN-pakten.²⁴

¹⁹ Ibid., s.93

²⁰ Bruno Simma (2002) s.18 punkt.9

²¹ Ibid., s.18 punkt9

²² Conforti (2004) s. 10

²³ Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 art. 3

²⁴ Simma (2002) s.15 punkt 1

VCLT kan anvendes på “any treaty which is the constituent instrument of an international organization”. Selv om VCLT bare gjelder for traktater som er trådt i kraft etter 1969, har prinsippene i art. 31 og 32 i VCLT blitt anvendt analogisk på FN-pakten jf. art. 4 i VCLT.²⁵ Dette er også fulgt konsekvent av ICJ fordi prinsippene i artiklene 31 og 32, er en kodifisering av tidligere sedvanerett.²⁶ Wien-konvensjonen danner bare utgangspunktet for tolkning av FN-pakten..

Utgangspunktet for tolkningen er den naturlige forståelsen av ordlyden i de konkrete bestemmelsene i pakten, sett i lys av dens kontekst og traktatens formål jf Wien-konvensjonen art. 31 (1).

Ifølge art. 31 (2) er kontekst, avtaler eller andre dokumenter som er inngått mellom partene i forbindelse med dannelsen av traktaten. Da FN-pakten ble opprettet i 1945 var det bare noen få medlemmer som var tilstedet under opprettelsen. FN har fått flere medlemmer siden den tid. Hensynet til prinsippet om likhet mellom statene²⁷ tilsier at nåværende medlemmers intensjoner skal gjenspeiles i tolkningen av pakten.²⁸ Derfor blir intensjonene til de originale medlemmene ha lite vekt ved tolkning av Pakten.

Siden Pakten har en spesiell karakter, vil andre metoder og hensyn være anvendelig som tolkningsregler En tolkningsmetode som ofte er brukt ved tolkning av FN-pakten er teleologisk tolkning. Teleologisk tolkning går ut på at traktaten skal tolkes hensiktsmessig og i samsvar med traktatens gjenstand og formål.²⁹ Bruno Simma nevner to sider ved teleologisk tolkning som er relevant

²⁵ Ibid., s. 18

²⁶ Namibia, ICJ Reports (1971)

²⁷ FN-pakten art. 2(1)

²⁸ Schweigman(2001) s.16

²⁹ Simma s.31 punkt 35

for tolkning av FN-pakten.³⁰ Den ene er effektivitetsprinsippet. Dersom det foreligger to eller flere mulige tolkninger av en bestemmelse, skal den tolkningen som gir den beste løsning i samsvar med traktatens formål velges.³¹ Effektivitetshensynet har særlig vekt når det er tale om internasjonale organisasjoners traktater.³²

Effektivitetshensynet belyses nærmere gjennom “implied powers”, FN’s underforståtte myndighet..³³ Den internasjonale domstolen har lagt til grunn at internasjonale organisasjoner som FN, “ikke uten videre bare har de beføyelser som uttrykkelig foreskrevet ved stiftelsen. Dersom noe annet ikke skulle fremgå av ordlyden, må partene ha ment at organisasjonen skal ha de beføysene og den rettsevne som er *nødvendig for en effektiv utførelse av dens funksjoner*”, sitat fra Fleischer (2003) s. 50. En slik forståelse er med på å hindre at FN-pakten blir foreldet, og styrker standpunktet om at FN-pakten kan tolkes i samsvar med samfunnsutviklingen. Telelogisk tolkningsmetode er med på å sørge for at FN-paktens regler kan gjennomføres.

Etter en vurdering har jeg kommet frem at FN-pakten må bli tolket etter ordlyden i lys av bestemmelsens og traktatens formål, og det skal videre legges vekt på hvilken tolkning som gir best resultat. Organisasjonens praksis vil også være en relevant rettskilde. Forarbeidene til pakten kan også være relevant, men som nevnt ovenfor vil ikke disse være tungtveiende.³⁴ I det følgende skal art. 39 bli tolket ved hjelp av de tolkningsreglene som er funnet frem i dette kapitlet.

³⁰ Simma (2002) s.31 punkt 35 og 36

³¹ Fleischer (2003) s.50

³² Ibid., s.50

³³ Simma (2002) s.31 punkt 36

³⁴ Schweigman (2001) s.19

5 Artikkel 39

5.1 Innledning

Article 39:

*The Security Council **shall determine** the existence of any **threat to the peace**, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.*

Det første spørsmålet er hva som ligger i at Sikkerhetsrådet “shall determine” eksistensen av trussel mot fred i art. 39.

En naturlig forståelse av “shall determine” tilsier at Sikkerhetsrådet kan avgjøre selv når det er “threat to peace”. Denne tolkningen støttes av Bruno Simma som hevder at det fremgår av bestemmelsens kontekst.³⁵ Dette kan også tolkes ut ifra forarbeidene til FN pakten. Da de opprinnelige medlemmene skulle avgjøre Sikkerhetsrådets kompetanse bestemte kommisjonen “to leave to the council the entire decision as to what constitutes a threat to the peace.”³⁶ Imidlertid har uttalelsen fra kommisjonen blitt ansett som en mer politisk enn juridisk.³⁷ På annen side er det en bred enighet blant de folkerettslige teoretikerne at Sikkerhetsrådet kan utøve skjønn i forhold til innholdet i vilkårene.³⁸

³⁵ Simma (2002) s. 719 punkt 4

³⁶ Ibid., s. 719 punkt 4

³⁷ Se Kelson s. 735 jf. Simma (2002) s. 719 punkt 4.

³⁸ Manusama (2006) s.50

Sikkerhetsrådets kompetanse til å utøve skjønn er ikke utelukkende fritt. Under utøvelsen av kompetansen skal Rådet holde seg innenfor Paktens prinsipper og mål jf art. 24(1) og (2).³⁹

5.1.1 Tolkning av “threat to the peace”

Det følgende er hvordan “threat to the peace ” skal tolkes jf art. 39.

Ordlyden er vag og upresis. Bestemmelsen henviser til internasjonal fred og sikkerhet, jf. art 39 siste setning. Den tradisjonelle tolkningen referer derfor til internasjonal fred. Det innebærer fravær av væpnet krig mellom stater.⁴⁰ Situasjonen må provosere frem en væpnet konflikt mellom stater for å kunne falle under dette begrepet.⁴¹ Dette kan tolkes ut i fra FN-paktens artikkel 1(1), der “international maintenance of peace and security” er et av hovedmålene til FN og art 2(4) som forbyr statene å bruke eller true med militærmakt mot andre stater. Det er denne tolkningen som ble tillagt da FN-pakten ble opprettet i 1945.⁴²

Ordlyden kan også tolkes utvidende til å gjelde trussel mot de økonomiske, sosiale, politiske og miljørelaterte situasjoner i det internasjonale samfunnet.⁴³ En viss støtte for dette finner man i uttalelsen fra 1992 av Sikkerhetsrådets president. Det fremgår av talen hans at det ikke er bare mellomstatelige konflikter som truer verdensfreden. De humanitære, økonomiske og miljømessige problemer har også blitt en trussel mot den

³⁹ Simma (2002) s. 719 punkt 5

⁴⁰ Österdahl (1998) s. 18-19

⁴¹ Wet (2003) s. 138

⁴² Österdahl (1998) s. 18

⁴³ de Wet (2003) s. 138

internasjonal freden og sikkerheten.⁴⁴ Presidentens uttalelse tilsier at forhold utenom mellomstatelige konflikter kan også bli omfattet av “threat to the peace”.

Ettersom FN-pakten skal tolkes hensiktsmessig og i samsvar med traktatens formål bør det vurderes om en utvidende tolkning av vilkåret vil være i strid med Paktens formål.⁴⁵ I formålsparagrafen art. 1 (1) står det at opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet FNs et av hovedmålene. Det står også i art. 1(3) at organisasjonen skal jobbe for å fremme respekt for menneskerettigheter. En utvidende tolkning av vilkåret vil ikke stride med formålet i FN-pakten ettersom arbeid for å fremme respekt for menneskerettigheter står i Paktens formålsparagraf. Det taler for at en dynamisk tolkning av “threat to the peace” i samsvar med samfunnsutviklingen vil ikke stride med FN-pakten.

Hvordan Sikkerhetsrådet tolker “threat to the peace” vil ha en avgjørende betydning for klargjøring av innholdet i vilkåret. Ved å analysere Rådets praksis vil en kunne se hvilken tolkning Sikkerhetsrådet legger i “threat to the peace”.

5.2 Tolkning av resolusjonene

Det finnes få autoritative rettskilder som angir hvilke tolkningsmetoder som skal brukes til å tolke Sikkerhetsrådets resolusjoner. Ifølge Simma bør tolkningen av resolusjonene ta utgangspunkt i Wien-konvensjon om traktattolkning.⁴⁶ Det betyr at ordlyden sett i lys av dens kontekst og formål vil bli tillagt stor betydning ved tolkning av resolusjoner. Det er forskjell mellom en traktat og en resolusjon. Traktat reflekterer partenes felles intensjoner, mens det er flertallet i Sikkerhetsrådet som bestemmer innholdet i en resolusjon. Resolusjoner vedtatt av Sikkerhetsrådet er bindende for medlemslandene, i motsetning til en traktat

⁴⁴ S/23500 3 (1992) referert i Wet (2003) s. 139

⁴⁵ Se tidligere drøftelse på s.12-15

⁴⁶ Simma (2002) s. 713 punkt 34

hvor det er de partene som inngår avtale som blir forpliktet til denne.⁴⁷ Ved anvendelse av Wien-konvensjonen må en ta hensyn til dette.⁴⁸

Det fremgår av Simma at resolusjoner bør bli tolket innskrenkende. Dersom ordlyden er uklar foreligger det ikke en bindende vedtak.⁴⁹ Bakgrunn for å innta dette standpunktet er at Sikkerhetsrådets medlemmer er tildelt stor makt gjennom deres medlemskap i Rådet. Innskrenkende tolkning av resolusjonene kan hindre misbruk av makt, og verne staters suverenitet.

Siden Sikkerhetsrådet vedtar flere resolusjoner i en sak, er det aktuelt å se på tidligere resolusjoner knyttet til den bestemte saken.⁵⁰ I tillegg til dette vil debatten i Sikkerhetsrådet ved vedtakelse av enkelte resolusjoner være en relevant rettskilde. Videre vil Generalsekretærens rapporter i den konkrete saken ha betydning for tolkningen. Det er Generalsekretærens rapporter som ofte setter i gang eventuelle tiltak fra rådet.

I den videre fremstillingen kommer jeg til å legge vekt på ordlyden, den alminnelige forståelsen i enkelte resolusjoner. Samt debatten forut resolusjonene og uttalelser fra generalsekretær for å forstå helheten. Folkerettslige teoretikernes vurderinger vil også ha relevans.

5.3 Anvendelse av “threat to the peace” i art.39 i Sikkerhetsrådets praksis

Jeg har valgt å ta for meg konfliktene om kurdere i Nord-Irak i 1991, Somalia 1992, Haiti 1994, Kosovo 1999, Øst-Timor 1999 og Sudan 2007. Disse sakene

⁴⁷ Simma s. 713 punkt 34

⁴⁸ Ibid s. 713 punkt 34

⁴⁹ Ibid s. 713 s. Punkt 35

⁵⁰ Ibid s. 713 punkt 34

avviket fra den tradisjonelle tolkningen av "threat to the peace". Det første spørsmålet er om disse sakene danner grunnlag for å gi ordlyden utvidende tolkning til å gjelde humanitære lidelser og overgrep mot menneskerettigheter. Det andre er om resolusjonene truffet i disse sakene åpner for å anvende militære midler mot de aktuelle statene.

5.3.1 Kurdere i Nord-Irak 1991

Irak tapte Golfkrigen i 1991 mot USA og Kuwait. I den perioden var det mange folkegrupper i Irak som begynte å gjøre opprør mot den irakiske staten. Kurderne trodde amerikanere ville støtte dem i kampen mot Saddam Hussein. Men USA inngikk i stedet våpenhvile med den irakiske staten. Irakiske tropper begynte å angripe kurdiske landsbyer. Kurdere som hadde Irak-Iran-krigen fra 1988 i minnet, flyktet til grenseområde til Tyrkia. Under Irak-Iran-krigen utførte Saddam Hussein hevnaksjon mot kurdiske sivilbefolkningen, fordi de hadde støttet Iran i krigen. Saddam brukte kjemiske våpen mot kurderne, og omlag 5000 sivile ble drept.⁵¹

2 millioner kurderne flyktet til grenseområder til Tyrkia. Der ble de nektet adgang av tyrkiske myndigheter. Flyktningene ble derfor fanget i fjellområdene mellom tyrkiske myndigheter og irakiske tropper. Det var fare for at humanitær krise kunne oppstå.

Etter oppfordring fra Frankrike og Tyrkia traff Sikkerhetsrådet resolusjon 688. Denne ble vedtatt mot stemmene til Cuba, Yemen og Zimbabwe, og Kina og India avsto fra å stemme.⁵²

⁵¹ FN-sambandet, Kurdistan <http://www.globalis.no/konflikter/kurdistan> [sitert 26.10.2007]

⁵² S/PV.1982 s.52 jf. referert i Helgesen (1999) s.57

Sikkerhetsrådet var dypt bekymret over “the repression of Iraq civilian... and massive flow of the refugees..” konsekvensen av dette medførte “threaten of the international peace and security in the region” jf. 3 avsnitt i res. 688/1991.

USA, Storbritannia og Frankrike tolket resolusjon, (all Member States and all humanitarian organisation to contribute, se res.688 åttende avsnitt punkt 5), dit hen at den også omfattet militærstyrker med begrensede arbeidsoppgaver. De allierte satt i gang aksjonen “Operation Provide Comfort”. OPC skulle beskytte kurdiske sivile, og bistå hjelpearbeidet som ble satt i gang. Samtidig ble det opprettet “safe havens” for kurdiske områder og irakiske fly ble nektet å fly i luftrommet i Nord – Irak.

Det første spørsmålet er om menneskerettighetsovergrepene i Irak utgjorde trussel mot den internasjonale freden etter art. 39.

Resolusjonen inneholder ingen henvisning til art. 39 eller kapittel VII i helhet. Resolusjonen mangler forankring i kap. VII.

Språkbruken “threaten international peace and security in the region” minner om kapittel VII og vilkåret i art. 39. Trussel mot freden er nevnt to steder i resolusjonen. Videre har Rådet brukt “demands”, hvilket som tyder på at resolusjonen er bindende. Det uttales videre i debatten i Sikkerhetsrådet at det foreligger en trussel mot freden i regionen,⁵³ noe som tilsier at dette var hensikten med resolusjonen. Rådet går så langt som å gi anvisning på hvordan konflikten kan løses og henviser blant annet til politiske rettigheter.

Ordlyden og debatten i forbindelse med vedtaket av resolusjonen viser tydelig at flertallet mente at det forelå trussel mot freden. Mangel på en klar henvisning tilsier imidlertid at resolusjonen skal tolkes innskrenkende.⁵⁴

⁵³ Se uttalelsene til Tyrkia og Iran S/PV. 2982.

⁵⁴ Se drøftelse om tolkning av resolusjoner og Simma (2002) s. 713 punkt 35

Rådet tok opp både de interne menneskerettighetsovergrepene og de grenseoverskridende konsekvensene av disse. Her utfører Sikkerhetsrådet en ”dobbel strategi”⁵⁵. Selv om Rådet er bekymret for irakiske myndigheters undertrykkelse av kurdere, begrunner det grenseoverskridende flyktningstrøm som en direkte årsak til “threat to the peace”. Gjennom en slik “dobbelhet” unngår Rådet å referere direkte til humanitære hensyn som årsak for vedtak av resolusjonen. Dette kommer klart frem i res. 688: “condemns the repression of the Iraqi civilian... and the consequences of which threaten the international peace and security. Demands that Iraq end this repression and ensure the human and political rights of all Iraqi citizens respected” sitat, 8 avsnitt punkt 1.

Frankrike og Tyrkia som presset fram resolusjon 688, anførte i sin begrunnelse at flyktningsstrømmen utgjorde trussel mot internasjonal fred, anmodet Rådet om å treffe tiltak for å stanse dette.⁵⁶ Iran gav uttrykk for det samme synspunktet, hvor det går frem at flyktningstrømmen har ført til internasjonalisering av konflikten i Irak.⁵⁷ Verken Tyrkia eller Iran var medlemmer i Sikkerhetsrådet da resolusjonen ble truffet. Men det bør legges vekt på deres oppfatning av situasjonen, siden det er disse statene som mottok de fleste flyktningene.⁵⁸

Kina, som avsto i å stemme, hevdet at resolusjonen tok opp situasjoner som var internt og viste til art. 2 (7). Kina var enig at situasjonen hadde en internasjonal dimensjon, men mente at dette måtte løses gjennom andre metoder enn tvangstiltak etter kapittel 7.⁵⁹

⁵⁵ Wet (2003) s.150

⁵⁶ Se S/PV.2982 s.2 og s. 4-6

⁵⁷ S/2982 s.13-15

⁵⁸ Helgesen (1999) s. 60

⁵⁹ S/PV.2982 s.54-56

India mente at interne menneskerettighetssituasjoner bør overlates til andre FN-organer og at Sikkerhetsrådet burde konsentrere om forhold som truer den internasjonale freden.⁶⁰ Til tross for dette vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 688. Dette tyder på at rådet anser seg kompetent til å ta opp humanitære spørsmål.

Cuba, Yemen og Zimbabwe stemte mot resolusjonen fordi den berørte et internt forhold. Cuba anførte i forbindelse med vedtaket at humanitære forhold hørte under Generalforsamlingens arbeidsoppgaver og viste til art 60. Derfor var ikke Sikkerhetsrådet den kompetente organ for å treffe dette vedtaket.

Ecuador som også var medlem i Sikkerhetsrådet svarte på dette argumentet. Delegasjonen mente at krenkelser mot menneskerettigheter påvirker internasjonal fred og sikkerhet. Ettersom Sikkerhetsrådet skal ivareta dette formålet, er den kompetent til å ta avgjørelser også i forhold som gjelder interne krenkelser mot menneskerettigheter.⁶¹

Det er første gang en flyktningkatastrofe får status som trussel mot den internasjonale freden. Imidlertid må det skilles mellom årsak og konsekvenser av denne katastrofen. Dersom undertrykkelsen av kurderne ikke hadde vært et grenseoverskridende problem ville ikke Sikkerhetsrådet ha fattet resolusjonen.⁶² Press fra nabostatene Tyrkia og Iran om å få en rask løsning på flyktningsstrømmen var årsaken til at resolusjonen ble truffet.⁶³ Mangel på klar ordlyd og en rettslig forankring i kap.VII fører til at res.688 tolkes snevert. Konklusjonen må derfor bli at resolusjonen ikke danner grunnlag for å tolke “threat to the peace” utvidende til å gjelde grove, systematiske brudd på menneskerettigheter eller humanitære lidelser utført av en stat mot sine egne

⁶⁰ S/PV.2982 s.62

⁶¹ S/PV2982 s.36

⁶² Helgesen (1999) s.71

⁶³ S/PV.2982 se Tyrkias og Irans uttalelser.

borgere. Derimot er resolusjonen et godt eksempel på at menneskerettighetsovergrep som fører til grenseoverskridende konsekvenser kan bli omfattet av vilkåret “threat to the peace”.⁶⁴

Det andre spørsmålet er om resolusjonen gav hjemmel for å bruke militære maktmidler mot den irakiske staten. I regi av USA, Frankrike og Storbritannia ble det satt i gang militæraksjon “Operation Provide Comfort”, i 1991. De allierte mente at res.688 gav mandat til denne aksjonen. Selv om aksjonen var et rent humanitært formål, etterlater det tvil om rettslig grunnlag.

For det første manglet resolusjonen henvisning til kapittel VII. Dersom Sikkerhetsrådet skal autorisere militærmakt, skal det avgjøres under kapittel VII jf art. 23 i FN-pakten. Inngripende tiltak som OPC utførte i Irak, krever klar hjemmel. Helgesen trekker parallell til norsk “legalitetsprinsipp”; jo mer inngripende tiltak det er, desto klarere hjemmel kreves det.⁶⁵ Sikkerhetsrådet har i de saker det har gitt mandat til å bruke militærmakt henvist til kap.VII både før og etter resolusjon 688. Det at denne resolusjonen mangler en slik henvisning taler mot at OPC hadde rettslig grunnlag for å utføre intervensjonen.

For det andre er det hjelpeorganisasjoner og humanitært hjelp ordlyden i resolusjonen sikter til. Det følger av punkt 5 at Rådet : “...request the Secretary-General to use all the resources at his disposal, including those of the relevant United Nations agencies, to address urgently the critical need of the refugees and displaced Iraqi population.”

Rådet gir Generalsekretæren ansvar for å ordne humanitær hjelp til det irakiske folket. Det går videre frem i punkt 6 at Rådet : “appeals to all Members States and to all humanitarian organizations to contribute to these humanitarian relief efforts”

⁶⁴ Helgesen (1999) s. 71

⁶⁵ Ibid., s.58

En naturlig forståelse ordlyden “contribute to these humanitarian relief” vil være å bidra med humanitære hjelp. Derfor kan det ikke utledes fra ordlyden at Rådet autorisere bruk av militærmakt mot Irak. Det er heller ikke inntatt noen trusler om væpnet tvangstiltak dersom den irakiske staten nekter å samarbeide med FN, noe som er vanlig prosedyre før Sikkerhetsrådet treffer tvangstiltak.⁶⁶ Disse momentene taler også mot at resolusjonen ga rettslig hjemmel for å føre humanitær intervensjon.

Diskusjonen i Sikkerhetsrådet gir heller ikke grunnlag for at resolusjonen autoriserte en humanitær aksjon.

Romania uttalte at det er “necessity to adopt appropriate measures to put an end to the inhuman repression”.⁶⁷ Iran på sin side hevdet at Sikkerhetsrådet måtte ta “immediate measures” til å stoppe den humanitære lidelsen i Irak.⁶⁸ Videre uttalte Pakistan at landet “support in any action it may take”.⁶⁹

Verken disse landene eller de øvrige landene som deltok i diskusjonen uttalte noe om militær aksjon mot Irak. Alle statene var konsentrert om å stanse flyktningstrømmen og overgrepene i Irak. Hvordan dette skulle gjøres ble ikke diskutert. Det er fremhevet av Yemen og Zimbabwe at det er andre organer i FN som er bedre kompetent til å jobbe denne type situasjoner. Det ble henvist til Generalsekretæren.⁷⁰

⁶⁶ Se Haiti saken s.27

⁶⁷ S/PV 2982 s. 24-25

⁶⁸ S/PV 2982 s. 12

⁶⁹ S/PV 2982 s. 10

⁷⁰ S/PV 2982 s.28- 30 og 32

Noen teoretikere hevder at resolusjon 688 var en videreføring av resolusjon 687 som ble vedtatt i forbindelse med Irak – Kuwait krigen. I resolusjon 687 gir Sikkerhetsrådet adgang til å bruke militærmakt mot Irak.⁷¹

Ordlyden i resolusjon 688 er klar, det er undertrykkelsen av kurdere og konsekvenser av dette som truet internasjonal fred og sikkerhet jf. avsnitt 3 i res.688. Sikkerhetsrådets resolusjoner angående Kuwait gjaldt mellomstatelig konflikt, mens angrep mot kurderne var en intern situasjon. Resolusjonen var rettet mot en senere hendelse og gjaldt innenfor Iraks grenser. Derfor er ikke resolusjonen en videreføring av res.687.

Etter en analyse av resolusjonens ordlyd, dens kontekst og debatten i Sikkerhetsrådet, går det frem at resolusjon ikke gir hjemmel for en humanitær intervensjon. Da resolusjonen ble påberopt fra de alliertes side var det begrunnet i politiske vurderinger og ikke i folkerettslige.⁷²

5.3.2 Somalia

I 1991 ble statsoverhodet og diktatoren general Siad Barre styrtet fra makten i Somalia. Somalia manglet etter det en effektiv regjering. Som følge av kuppet brøt det ut borgekrig mellom rivaliserende klaner. Somalias økonomi og sosial infrastruktur kollapset. Borgekrigen utløste hungersnød i Somalia. Nødhjelp nådde ikke frem. Hjelpeorganisasjoner ble utsatt for angrep fra militsene.⁷³

Anarki, krenkelser mot menneskerettigheter og den omfattende hungersnøden fikk Sikkerhetsrådet til å treffe tiltak. I Resolusjon 733 (1992) avgjorde Rådet at situasjonen i Somalia utgjorde “threat to the peace in the region”. I avsnitt 4 går

⁷¹ Tesòn (2003) s. 295

⁷² Helgesen (1999) s. 73

⁷³ FN-sambandet, <http://www.globalis.no/konflikter/somalia> [sitert 06.11.2007]og se Wet (2003) s. 156

det frem at tap av mange liv og de store materielle ødeleggelsene truet stabiliteten og freden i regionen. En kontinuerlig utvikling av situasjonen vil true internasjonal fred og sikkerhet, jf. avsnitt 4 res. 733. Med henvisning til kapittel VII traff Rådet vedtak om å innføre våpenembargo mot Somalia, jf. res 733 avsnitt 8 punkt 5.

Denne ble etterfulgt av resolusjon 751 hvor Rådet sendte fredsbevarende misjon til Somalia for å bistå med hjelpearbeid. Denne resolusjonen var ikke et kap.VII vedtak. FNs hjelpearbeider ble utsatt for angrep fra klanmilitsene. Da traff Rådet vedtak om å sende fredsstyrker til Somalia i resolusjon 794 med hjemmel i kap. VII.

Det går direkte frem i res.794 at den betydelige humanitære katastrofen utgjør “threat to the peace”.

“Determining that the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security, SC/ Res 794 (1992)”

Det er den humanitære situasjonen som bekymrer Sikkerhetsrådet i resolusjonen.

“Gravely alarmed by the deterioration of the humanitarian situation in Somalia and underlining the urgent need for the quick delivery of humanitarian, SC/Res 794 (1992)”

Det var første gang Sikkerhetsrådet bestemte at en humanitær situasjon utgjør en direkte trussel mot verdensfreden. Det ble ikke henvist til grenseoverskridende eller ustabiliserende problemer i regionen som årsak til den truende situasjonen. Dette skiller seg fra Rådets tidligere praksis, hvor det har prøvd å henvise til

grenseoverskridende problemer for å rettferdiggjøre bruken av “threat” på humanitære lidelser og krenkelser av menneskerettigheter.⁷⁴

Generalsekretær uttalte i et brev til Rådet at det måtte treffe vedtak etter art 39 “threat to the peace” dersom konflikten i Somalia får ettervirkninger i hele regionen.⁷⁵ Da Rådet traff resolusjonen 794 var situasjonen i Somalia fortsatt en intern konflikt. Dette tilsier at Rådet har gitt uttrykket “threat to the peace” en utvidende tolkning.

Debatten i Sikkerhetsrådet viser at medlemmene også betraktet denne resolusjonen som en ny retning innenfor Rådets praksis.

Frankrike uttalte i forbindelse med vedtaket at “no one will be surprised that, given the unprecedented situation prevailing in Somalia, the Council has at this stage determined upon an approach different from the usual form of peace-keeping operations. By this resolution the United Nations has demonstrated its capacity to adapt to new challenges and is acting directly in line with the proposals put forward in the Secretary-General's report "An Agenda for Peace".”⁷⁶

Østerrikes representant mente at dette var videreføring av Rådets praksis, og viste til resolusjonene 687 (1991), 688 (1991) og 770 (1992).⁷⁷

Imidlertid eksisterer det begrensinger på resolusjonens presedensverdi. Tilstanden i Somalia ble betegnet som en situasjon av “unique character”. Årsaken til dette var at Somalia ikke hadde regjering eller statsoverhode som kunne representere folket utad. Folket i Somalia ble etterlatt til seg selv, noe som

⁷⁴ Se Nord-Irak saken

⁷⁵ S/24868 3 (1992)

⁷⁶ S/PV 3145 (1992) s.30

⁷⁷ S/PV 3145 s.32

førte til sult og nød. FN er den eneste organisasjonen som har kompetanse til å gripe inn i slike tilfeller. Derfor ble Sikkerhetsrådet tvunget til å iverksette tiltak.

Res. 794 danner grunnlag for å tolke “threat to the peace” utvidende der det er tale om stater som har kollapset eller ikke er i funksjon.⁷⁸ Senere resolusjoner om Somalia konflikten i 1993 viser at situasjonen hadde en mer internasjonal dimensjon. Spørsmålet om resolusjonen danner grunnlag for å tolke “threat to the peace” utvidende i alle humanitære kriser er derfor tvilsomt.

Det andre er om resolusjonen gir mandat til humanitær intervensjon. Resolusjonen ble vedtatt under spesielle omstendigheter. Somalia manglet en nasjonal myndighet som kunne representere Somalia utad og gi samtykke til fredsbevarende styrker. Den ekstreme humanitære situasjonen førte til at Sikkerhetsrådet måtte sende inn styrker for å få en løsning på tragedien. Der en stat har kollapset, der den sosiale og økonomiske infrastrukturen har blitt ødelagt, kan denne resolusjonen danne grunnlag for humanitær intervensjon.

5.3.3 Haiti

Den tidligere prestens FR. Jean-Bertrand Aristide ble gjennom et demokratisk avstemning valgt som president i Haiti i 1987. Han ble imidlertid avsatt i et statskupp i 1991 ledet av hæren i Haiti. Aristide flyktet fra landet. Hæren tok over makten og satte inn paramilitære grupper for å eliminere motstandere av regimet.⁷⁹

Sikkerhetsrådet reagerte ikke mot statskuppet i startfasen. Bakgrunnen var at mange av medlemslandene, blant annet Kina, mente at kuppet var et internt forhold som ikke var en trussel mot den internasjonale freden⁸⁰. Organisasjon

⁷⁸ de Wet (2003) s. 158

⁷⁹ FN-sambandet, <http://www.globalis.no/konflikter/haiti> [sitert 29.10.2007]

⁸⁰ Teson (2003) s. 308

av amerikanske stater (OAS) reagerte imidlertid mot statskuppet, og anbefalte medlemslandene sine å føre økonomiske sanksjoner mot Haiti.⁸¹

Sikkerhetsrådet samlet seg igjen i oktober i 1991 for å diskutere Haiti saken. Medlemmene fordømte kuppet og ga støtte til OAS` anbefaling om økonomiske sanksjoner. Det ble derimot ikke truffet en formell resolusjon ettersom mange medlemmer fortsatt mente at dette var en intern sak.⁸²

I juni 1993 vedtok Sikkerhetsrådet ikke-militære tvangstiltak mot Haiti med grunnlag i kapittel VII. Økonomisk og diplomatisk press førte ikke frem. Med hjemmel i kap.VII. 1994 traff Sikkerhetsrådet res. 940/1994 om å sende militærstyrker for å gjeninnsette presidenten og stabilisere situasjonen i Haiti.⁸³

Det var en rekke forhold som dannet grunnlag for autorisasjon av militærmakt etter kap.VII. Rådet fordømte for det første militærregimets forsatte brudd på Governors- avtalen⁸⁴ og regimets mangel på samarbeidsvilje med FN og OAS, jf. Res.940 tredje avsnitt.

Deretter uttrykte det dype bekymring for “deterioration of the humanitarian situation in Haiti, in particular the continuing escalation by the illegal de facto regime of systematic violations of civil liberties, the desperate plight of Haitian refugees”jf. Res.940 fjerde avsnitt.

Dernest bekreftet Rådet at det er det internasjonale samfunnets oppgave å gjeninnføre demokrati i Haiti og tilrettelegge for gjeninnsettelse av den legitime regjeringen, jf. res.940 åttende avsnitt. Videre viser Rådet til en tidligere

⁸¹ OAS Res.1/1991

⁸² Teson (2003) s. 308

⁸³ S/Res/940 (1994)

⁸⁴ Governors Island-avtale som gikk ut på å gjeninnsette den legitime regjeringen. Denne avtalen ble inngått mellom President Aristide og militærregime i 1993, jf. Helgesen (1999) s. 116

resolusjon 873 (1993), hvor det går frem at mangel på etterlevelse av Govonors-avtale eller hindring av FNs arbeid i Haiti, vil bli møtt med militære maktmidler.⁸⁵

Det var på bakgrunn av overnevnte omstendighetene Rådet bestemte at situasjonen utgjorde ”threat to peace and security of the region”.

Det humanitære forholdet ved situasjonen har spilt en viktig rolle for avgjørelse av om det eksisterte trussel mot internasjonal fred.⁸⁶ Res.940 fremhever sterkt militærregimets brutalitet og overgrep mot menneskerettigheter. Det taler for at res.940 er begrunnet i humanitære hensyn. Grenseoverskridende flyktningsproblemer ble heller ikke tillagt stor betydning da Rådet karakteriserte situasjonen som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

På den annen side viser debatten i Sikkerhetsrådet det ikke er helt uproblematisk å karakterisere situasjonen i Haiti som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.⁸⁷ Kina og Brasil avsto i å stemme. Kinas delegasjon uttalte at “the practice of the Council’s authorizing certain Member States to use force is even more disconcerting because this would obviously create a dangerous precedent”, S/PV 3413 s. 10.

Nigeria som stemte for resolusjonen, understrekte at “the adoption of the draft Resolution should therefore not be seen as a global license for external interventions through the use of force or any other means in the internal affairs

⁸⁵ Se niende avsnitt i res.940 (1994)

⁸⁶ Österdahl (1998), threat to the peace, s. 67. Henvisning til vilkårlig drap, ufrivillig arrest, kidnapping og forbud mot ytringsfrihet, viser at Sikkerhetsrådet var mer bekymret for den interne politiske situasjonen enn ringvirkningene i regionen.

⁸⁷ Helgesen (1999) s. 118

of Member States, jf. S/PV.3413 s.11”. Flere av medlemslandene som stemte for resolusjonen hadde en slik oppfatning.⁸⁸

Det er på grunnlag disse uttalelsene Sikkerhetsrådet definerte situasjonen i Haiti som en “unique character” og at dens “deteriorating, complex and extraordinary nature” i res.940.

Det var to omstendigheter som gjorde Haiti saken spesiell. For det første regimets manglende vilje til å overholde Governors-avtalen. Det andre at regimet hindret FN-aktiviteter i Haiti.⁸⁹ Ifølge Helgesen var det disse omstendighetene som førte til at Sikkerhetsrådet traff tvangstiltak som omfattet bruk av militærmakt.⁹⁰ Selv om hensynet til de humanitære behovene var nevnt i resolusjonen, mener Helgesen at dette ikke var avgjørende.⁹¹

Derimot er det første gang Sikkerhetsrådet iversetter militæraksjon for å verne demokrati og menneskerettigheter.⁹² Derfor kan dette er eksempel på at Rådet bruker nye situasjoner til å begrunne eksistensen av trussel mot internasjonal fred.⁹³

⁸⁸ Se for eksempel innleggene av Spania S/PV.3413 s. 20, Oman s.25.

⁸⁹ Helgesen (1999) s.125

⁹⁰ Ibid., s.122

⁹¹ Ibid., s.125

⁹² Ibid., s.125

⁹³ Ibid s.125

5.3.4 Øst-Timor

Øst-Timor ligger i øya Timor i den indonesiske øygruppene. Landet var Portugals koloni frem til 1975. Da portugiserne trakk seg ut av landet brøt det ut borgekrig mellom rivaliserende grupperinger. Partiet Revolutionary Front for an Independent East Timor (Fretilin) vant valget og tok makta i november 1975. Ni dager etter invaderte Indonesia og tok over styringen av landet. FN fordømte invasjonen, men det ble ikke iverksatt noen internasjonale sanksjoner mot Indonesia.

Indonesia førte hard linje mot folket i Øst-Timor. Motstandere av okkupasjonen ble slått ned hardt, og vilkårlig fengslet. Det blusset opp kamphandlinger mellom indonesisk hæren og Fretilins geriljagruppe. Dette førte til at 200 000 ble drept mellom perioden 1975 til 1999. Massakren av 200 mennesker i Santa Cruz kirkegård i 1991 ble et vendepunkt i Øst-Timor konflikten. Det internasjonale samfunnet fordømte massakren.

Ved hjelp av FN ble det holdt demokratisk valg om uavhengighet for Øst-Timor i 1999. Det ble et stort flertall for en uavhengighet. Resultatet fikk tilhengere av den indonesiske regjeringen å føre terror mot øst-timorske folket. Militsene utførte vilkårlig drap, voldtekt og tortur mot det øst-timorske folket. De drepte mellom 1000 og 2000 mennesker og flere hundre tusen ble drevet på flukt som følge av dette.⁹⁴ Den indonesiske regjeringen ble beskyldt for å stå bak overgrepene utført av militsene.⁹⁵

Som en reaksjon på situasjonen i Øst-Timor traff Sikkerhetsrådet resolusjon 1264, den 15. september 1999. Med hjemmel i kap. VII autoriserte Sikkerhetsrådet en multinasjonal styrke som skulle gjenopprette fred og sikkerhet i Øst-Timor.

⁹⁴ Amnesty Internasjonal Norge, Menneskerettigheters situasjon i Øst-Timor, <https://no.amnesty.org/web2.nsf/pages/5C378E9BB81C69BEC125709F003FD658> [Sisert 15.11.2007]

⁹⁵ Humanitarian Intervention, Danish Institute Of International Affairs s.68

Fredsbevarende stryker ble sendt til Øst-Timor i september 1999. Innen november 1999 trakk den indonesiske hæren seg ut av landet. Med mandat fra Sikkerhetsrådet styrte FN landet fra 1999 til 2002. Etter dette ble det holdt demokratisk valg der Fretilin vant med flest stemmer og landet fikk sin formelle selvstendighet⁹⁶.

Rådet uttrykte sin sterke bekymringer for “the deterioration in the security situation in East-Timor, and in particular by the continuing violence against and large- scale displacement and relocation of East Timorese civilians,” jf. Res940 fjerde avsnitt.

“Expressing its concern at reports indicating that systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian and human rights law have been committed in East Timor..”, jf. Res940 trettende avsnitt.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden i avsnittene tilsier at Rådet legger stor vekt på den humanitære situasjonen i Øst-Timor.

Debatten i Sikkerhetsrådet taler også for en slik tolkning av resolusjonen. Portugal nevnte i debatten at den humanitære situasjonen i Øst-Timor har forverret seg. Det ble blant annet vist til de brutale voldshandlingene mot sivile og stor mangel på mat og medisin.⁹⁷ Finland uttalte i same retning og hevdet at det måtte sette i verk et hastetiltak “to remedy the grave humanitarian situation”.⁹⁸ Av de medlemslandene som holdte innlegg i Sikkerhetsrådet, var

⁹⁶ Amnesty Internasjonal Norge, Menneskerettigheters situasjon i Øst-Timor, <https://no.amnesty.org/web2.nsf/pages/5C378E9BB81C69BEC125709F003FD658> [Sisert 15.11.2007]

⁹⁷ S/PV.4045 s.2

⁹⁸ S/PV.4045 s.6

alle enige om den humanitære nødssituasjonen i Øst-Timor og behovet for et internasjonal tiltak.⁹⁹

Ordlyden og debatten i Sikkerhetsrådet taler for at res.1264 er begrunnet med humanitære hensyn. Sikkerhetsrådet har ikke karakterisert Øst-Timor saken som en ekstraordinært slik den har gjort i Somalia og Haiti konfliktene. Det taler for å anse res.1264 grunnlag for å gi art. 39 “threat to the peace” utvidende tolkning til å gjelde menneskerettighetskrenkelser.

Imidlertid hadde konflikten i Øst-Timor en internasjonal karakter på grunn av Indonesias okkupasjon. Okkupasjonen har blitt fordømt som illegalt allerede da Øst-Timor ble invadert i 1975. Dette setter begrensninger for å anse res.1264 i å være begrunnet i humanitære og menneskerettighetshensyn.¹⁰⁰

5.3.5 Kosovo

Kosovo er en provins sør i Serbia. Provinsen består av albanere som er i flertall, og andre små folkegrupper deriblant serbere. Forholdet mellom folkegruppene har alltid vært spent. Kosovo har gjennom historien vært utsatt for politiske motsetninger. Situasjonen tilspisset seg da Slobodan Milosevic kom til makten i 1989. Han fjernet Kosovo som egen autonom provins. Det ble videre satt i verk stor offensiv for å sikre kontrollen over provinsen. Dette opprørte albanske nasjonalister. Den albanske geriljaen (UCK) ble etablert for å kjempe mot den serbiske staten. Konflikten mellom serbiske styrker og UCK ble trappet opp da geriljaen bombet flere flyktningssleir med serbiske flyktninger i 1996. Serbiske styrker ble sendt til Kosovo for å ta hevn på geriljagruppens angrep. Samtidig som den serbiske styrken førte kamp mot UCK, øvet den vold mot lokalbefolkningen. Paramilitære bander og serbisk politi ble også sendt til Kosovo for å øve vold mot sivile. Lokalbefolkning i kosovo-provinsen ble utsatt

⁹⁹ Se for eksempel Japans uttalelse i S/PV.4045 s. 7

¹⁰⁰ Wet (2003) s.167

for grove overgrep og massakre. Det ble satt i gang “etnisk rensing” av kosovoalbane. En million mennesker ble drevet på flukt, mer enn ti tusen mennesker ble drept, mange ble voldtatt og torturert og fikk ødelagt sine hjem som følge av denne aksjonen.¹⁰¹

Det aktuelle er hvordan Sikkerhetsrådet reagerte på situasjonen i Kosovo. Utgjorde situasjonen i Kosovo en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet? Hvilke tiltak ble det igangsatt og skaper dette presedens for humanitær intervensjon?

Den første resolusjonen 1160/1998 ble vedtatt av Sikkerhetsrådet på grunn av den anspente situasjonen i Kosovo. Med henvisning til kap.VII vedtok Rådet om å innføre våpenembargo mot Serbia, jf.Res.1160/1998 syvende avsnitt punkt 8.

Det ble videre uttrykt at dersom partene unnlater å “make constructive progress towards a peaceful resolution of the situation” vil det bli tatt vurdering av ytterligere tiltak “will lead to the consideration of additional measures”. Rådet ber begge parter til å finne en politisk løsning på konflikten. Alle medlemslandene stemmer for, bortsett fra Kina.¹⁰²

Konflikten i Kosovo utviklet seg til å bli omfattende. Sikkerhetsrådet traff da resolusjonen 1199/1998 med henvisning til kap.VII. Det er første gang i denne konflikten Sikkerhetsrådet definerte situasjonen under “threat to the peace”.

Etter å dømme ordlyden er det flere forhold som førte til anvendelse av kap.VII i res.1199. For det første den serbiske regjeringens urimelige og vilkårlig bruk av makt overfor sivilbefolkningen, som førte til at 230 000 mennesker måtte flykte fra sine hjem, jf. sjette avsnitt

¹⁰¹ Tesón (2003) s. 378

¹⁰² S/PV. 3868

Det andre den økte flyktningstrømmen til Albania, Bosnia Herzegovina og andre europeiske land jf. syvende avsnitt.

Tredje voldshandlingene fra alle parter i Kosovo. Rådet er også bekymret for mangel på overholdelse av forbudet mot våpenbruk og våpensalg i res.1160/1998, jf. niende avsnitt.

For det fjerde er Rådet sterkt bekymret for “the rapid deterioration in the humanitarian situation throughout Kosovo”, jf. tiende avsnitt.

For femte er Rådet sterkt bekymret for krenkelser av menneskerettigheter og humanitær rett i Kosovo, jf. ellefte avsnitt.

Etter ordlyden i resolusjonen er humanitære forhold som overgrep mot menneskerettigheter og den vanskelige situasjonen for sivile tillagt betydning ved vurdering av om kap.VII skal anvendes. Imidlertid er partenes mangel på respekt av res.1160/1998 også avgjørende for å treffe ytterligere tiltak etter res.1199/1998.

Da rådet visste på forhånd at Kina og Russland ville legge ned veto ble det ikke truffet tvangstiltak i form av militær makt. Men det ble uttrykt at mangel på overholdelse av forbudet etter res.1160 vil bli møtt med ytterligere tiltak.

Siden Sikkerhetsrådet ikke kunne sette i verk en militæraksjon engasjerte NATO seg for å stoppe serbernes overgrep mot sivilbefolkningen i Kosovo. I 1999 ble det forsøkt inngått en fredsavtale mellom UCK og den serbiske regjeringen. Fredsavtalen ble ikke inngått da serbiske regjeringen nektet å underskrive. Dette førte til at NATO gikk til angrep mot jugoslaviske mål i mars 1999.¹⁰³

¹⁰³ FN-sambandet, Kosovo, <http://www.globalis.no/index.php/konflikter/kosovo> [siteret 04.11.2007]

NATOs bombeangrep mot Jugoslavia var avsluttet i juni 1999. Som en konsekvens av dette, samtykket den serbiske regjeringen å samarbeide om Kosovo. Det ble inngått avtale mellom serbiske regjeringen og G8-landene om styring av Kosovo. FNs Sikkerhetsrådet kom på banen igjen og traff res.1244/1999.

I resolusjon 1244/1999 ønsket det velkommen avtale mellom den serbiske regjeringen og G8-landene. I samsvar med denne avtalen traff Sikkerhetsrådet tiltak etter kapittel VII.¹⁰⁴

I resolusjonen er det vist til flere omstendigheter som grunnlag for anvendelse av kap. VII.

Rådet avgjorde for det første “to resolve the grave humanitarian situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, and to provide for the safe and free return of all refugees and displaced persons to their homes” ,jf. fjerde avsnitt.

Videre fordømte det “all acts of violence against the Kosovo population as well as all terrorist acts by any party”,jf. femte avsnitt. Og viser til Generalsekretærens rapport om den humanitære katastrofen i Kosovo ,jf. Sjetten avsnitt.

Det første er om Kosovo-resolusjonen skaper grunnlag for å anse overgrep mot menneskerettigheter som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Etter ordlyd å dømme ble Res.1244/1999 truffet for å sikre trygge omgivelser for sivilbefolkningen i Kosovo og trygge hjemkomsten til flyktningene, se resolusjonens fjerde avsnitt. Det taler for at resolusjonen ble truffet på grunnlag av humanitære hensyn.

¹⁰⁴ Humanitarian Intervention, Danish Institute Of International Affairs s.67-68

Kosovo-konflikten var en intern etnisk konflikt, der en bestemt folkegruppe kjempet for sine rettigheter mot statsmyndighetene. Konflikten fikk sitt internasjonale dimensjon da 230 000 flyktninger begynte å strømme til nabolandene og andre europeiske stater. I resolusjon 1244 beskrives forholdene som “the grave humanitarian situation” og rådet ber om å stanse “all acts of violence against the Kosovo population”. I viktigste forholdene som anføres i resolusjon 1199 /1999 er serbiske regjeringens brutale behandling av sivilbefolkningen, grove brudd på humanitær rett og menneskerettigheter og den stadig økende flyktningsstrømmen. Selv om Rådet viser til store flyktningstrømmene over landegrensen, etterlater resolusjonen ingen tvil om at det de grove bruddene på menneskerettigheter og den humanitære lidelsen i Kosovo som var motivasjonen bak resolusjonene 1160/1998, 1190/1998 og 1244/1999. Dette danner grunnlag for at en intern etnisk konflikt av denne typen kan bli karakterisert som “trussel mot internasjonal fred og sikkerhet”.

Det neste er om res.1244/1999 åpner for bruk av militærmakt for å gjennomføre tiltakene etter denne.

Det fremgår av res.1244 at Rådet ”authorizes Member States and relevant international organizations to establish the international security presence in Kosovo as set out in point 4 of annex 2 with all necessary means to fulfil its responsibilities under paragraph 9 below; jf. SC/RES 1244/1999 trettende avsnitt punkt7.

Anneks 2 som er nevnt i resolusjonen er en “fredsplan” som regulerer tiltakene som skal sørge for å løse Kosovo-krisen.¹⁰⁵ Med hjemmel i punkt 4 i anneks 2 etablerte Sikkerhetsrådet KFOR-styrkene som skulle gjennomføre målene i paragraf 9 i res.1244.

¹⁰⁵ S/1999/649

Spørsmålet om KFOR-soldatene fikk utøve militær makt er avhengig av hva rådet mente med “all necessary means” jf. Res 1244/1999 trettende avsnitt punkt 7.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier å ta i bruk alle nødvendige midler for å oppfylle ansvaret etter paragraf 9 i resolusjonen. For å vurdere hva som ligger i nødvendighetskravet må ordlyden leses i sammenheng med målene i punkt 9.

Målene i punkt 9 er å avskaffe fiendtligheter og tvinge frem våpenhvile, avvæpne UCK, og skape sikkerhet rundt hjemsendelsen av flyktningene som var på flukt fra sine hjem. Det er vanskelig å forstå at disse målene kan utføres uten militærmakt. KFOR-soldatene opererer som et fredsbevarende element og skal således ikke anvende militærmakt med mindre det er av selvforsvarsøyemed, hvilket igjen tilsier at styrkene har likevel fått lov til å bruke militærmakt.

I debatten i Sikkerhetsrådet, uttaler Russland at en løsning etter FNs mandat er den eneste legale måten å løse konflikten i Kosovo. NATOs angrep på serbiske mål var derfor, ifølge russerne, ulovlig etter folkeretten.¹⁰⁶

Russerne uttalte videre at “The draft resolution’s reference to Chapter VII of the United Nations Charter relates exclusively to ensuring the safety and security of international personnel and compliance with the provisions of the draft resolution. It does not even hint at the possibility of any use of force beyond the limits of the tasks clearly set out by the Security Council”, jf. S/PV. 4011 s.7

Ifølge russerne autoriserte ikke resolusjonen bruk av militær makt. Russland valgte å tolke resolusjonen til å gjelde hjelp til å sikre trygghet for personer uten å bruke væpnet makt. Russland stemte imidlertid for resolusjonen. Vetoretten ble ikke brukt.

¹⁰⁶ S/PV 4011 s. 7

Kina på sin side mente at “there are nearly 200 countries and over 2,500 ethnic groups all over the world. The majority of countries are home to multiple ethnic groups, and many countries have ethnic problems. They must not be used as an excuse for external intervention, much less used by foreign States as an excuse for the use of force. Otherwise, there will be no genuine security for States and no normal order for the world”, jf.S/PV.4011s.8

Kina var enig i at NATO brøt FN-pakten da den aksjonerte mot Jugoslavia. Delegasjonen uttalte videre at denne type konflikt bør løses med fredlige midler, fordi militær aksjon bare vil føre til enda mer tap av liv og materielle ødeleggelser. Det blir henvist til NATOs aksjon og de skadene det påførte det serbiske folket.¹⁰⁷

Slovenia uttalte at “The resolution provides for comprehensive international military and civilian presences in Kosovo. The mandates of the missions are clear and precise and, at the same time, sufficiently flexible. The resolution provides for credible military force and authorizes it to use all necessary means to fulfil its mandate”, jf.S/PV.4011 s.10. Slovenias delegasjon mente at resolusjonen er bøyelig for ulike aksjoner i samsvar med målene i paragraf 9. Delegasjonen understrekte at resolusjonen gir grunnlag for å bruke militærstyrker og autoriserer styrkene til å bruke alle nødvendige midler. Den går ikke nærmere inn på hva den mener med “all necessary means”.¹⁰⁸

Nederland kritiserte for at FN-pakten beskytter suverene stater mer enn menneskerettigheter. Det påpekes at denne holdningen er i ferd med å endre seg. Delegasjonen hevder videre at det har blitt en generell akseptert internasjonal regel, at ingen stat skal bruke suverenitet som skjold for å skjule sine krenkelser mot menneskerettigheter. Det er derfor NATO aksjonerte i Kosovo-krisen.

¹⁰⁷ S/PV 4011 s.8

¹⁰⁸ S/PV 4011 s.10

Ifølge nederlendere opptar Kosovo-krisen konflikt mellom to motstridende hensyn, statssuverenitet versus menneskerettigheter.¹⁰⁹

Ut ifra debatten i Sikkerhetsrådet kan det utledes to momenter. Russland og Kina var ikke enig i at resolusjonen gav KFOR-soldatene rett til å bruke væpnet makt. Mens de statene som støttet NATO-aksjonen, støttet også at KFOR-soldatene skulle bruke væpnet makt dersom det skulle være nødvendig. Også hensynet til praktikabilitet tilsier at KFOR hadde hjemmel i resolusjonen for å bruke væpnet makt. KFOR var midt i en krigsherjet provins, uten militærmakt er det nesten umulig å fullføre målene i resolusjonen. Ordlyden i resolusjonen, deler av forarbeidene og hensynet til effektiv gjennomføring av målene i resolusjonen taler for at KFOR fikk hjemmel til å bruke militærmakt.

¹⁰⁹ S/PV.4011 s.12-13

5.3.6 Sudan

Sudan er Afrikas største land og ligger i østlige delen av kontinentet. Konfliktområdet Darfur ligger i vest for Nilen, og på det mest ufruktbare landsområdet. Her bor det omtrent 5 til 7 millioner mennesker. 70 % av dem er afrikanere og 25 % arabiske nomader som flytter rundt i området med dyrene sine. Det er konflikten mellom disse gruppene som har forårsaket borgekrig, hungersnød og humanitær katastrofe.

Striden har handlet mest om hvem som har rett til beiteområdene, de fastboende eller nomadene. Den arabiske folkegruppen blir beskyldt for å undertrykke afrikanere i området. Afrikanere har blitt fratatt muligheten for utdanning, høyere stilling og styringen av landet. Dette har medført i krig mellom den afrikanske opprørene og den arabiske militsen Janjaweed. Den sudanske regjeringen blir beskyldt for å støtte arabiske gruppen i Darfur.

Mer enn 100 000 mennesker har sultet i hjel siden 2003 i Darfur, og 1 million mennesker har flyktet til nabolandet Tsjad.¹¹⁰ Konflikten mellom gruppene tilspisset seg i 2003. Siden da har det pågått harde kamper mellom gruppene. Borgekrigen har ført til hungersnød, plyndring, voldshandlinger, særlig voldtekt av kvinner og barn.

Sikkerhetsrådet har truffet flere resolusjoner i sammenheng med Darfur-konflikten. Resolusjoner som er relevante for oppgavens vedkommende vil bli analysert.

I 2005 ble det undertegnet fredsavtale mellom regjeringen i Sudan og Sudan People's Liberation Movement (SPLM). I forbindelse med fredsavtalen traff Sikkerhetsrådet resolusjon 1590 (2005), hvor den autoriserte en internasjonal fredsbevarende misjon, United Nations Mission in Sudan (UNMIS), for å bistå

¹¹⁰ FN-sambandet, Sudan, http://www.globalis.no/konflikter/darfur_sudan [sitert 10.11.2007]

med humanitær hjelp. Resolusjonen er delt i to, i den første delen oppretter UNMIS uten henvisning til kap.VII. I andre delen henviser den til kap.VII og gir UNMIS mandat til å ta “necessary actions” for å gjennomføre målene i resolusjonen. Avgjørelsen om at situasjonen i Darfur er en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet står i preambelen, og dermed gjelde for begge delene i resolusjonen.¹¹¹

Det foreligger flere omstendigheter for å avgjøre situasjonen inn under “threat to the peace”.

Rådet uttrykker sin ytterste bekymring for de negative konsekvensene for den sudanske befolkningen på grunn av den langvarige krigen. Særlig den økende flyktningstallet og intern fordrevne personer.

Sikkerheten til humanitære hjelpearbeidere er også et moment ved vurdering av trusselbilde i Darfur-området. Det følger av resolusjonen at rådet “expressing also its deep concern for the security of humanitarian workers and their access to populations in need”.

Videre går det frem at Rådet “strongly condemning all violations of human rights and international humanitarian law in the Darfur region, in particular the continuation of violence against civilians and sexual violence against women and girls”. I forhold til de øvrige avsnittene der Rådet bruker litt mildere ord som “expressing, condemning” har den brukt et strekt ord “strongly” i dette avsnittet. Den sterke ordbruken tilsier at Sikkerhetsrådet legger stor vekt på den humanitære tilstanden til befolkningen i Darfur.

Det er disse forholdene til sammen som utgjør trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

¹¹¹ Se Helgesen (1999) s.103

Da situasjonen i Darfur ble forverret i 2007 traff Rådet resolusjonen 1769 (2007), hvor det ble bestemt å utplassere fredsstyrker i samarbeid med Union for Afrika (AU). Hjemmel for å opprette fredsstyrkene er ikke hjemlet i kap.VII. Imidlertid er mandat til å bruke “necessary action” hjemlet i kap.VII, se punkt 15 i resolusjonen. Avgjørelsen om eksistensen av trussel mot internasjonal fred og sikkerhet gjelder derimot for begge vedtakene, ettersom den står i preambelen i resolusjonen.¹¹²

Det følger av resolusjonen at Rådet er sterkt bekymret for “on-going attacks on the civilian population and humanitarian workers and continued and widespread sexual violence” jf. res. 1769/ 2007 tolvte avsnitt

Rådet er videre bekymret for de negative ringvirkningene av konflikten i Darfur, jf. res.1769/2007 femtende avsnitt.

Voldshandlinger mot hjelpearbeidere, stadig økende krenkelser mot menneskerettigheter og grenseoverskridende problemer med nabolandet, Tsjad, er årsaken til at rådet karakteriserer situasjonen som en trussel mot freden i res. 1769 /2007.

Spørsmålet videre er om resolusjonene i Sudan konflikten danner grunnlag for å tolke “threat to the peace” til å gjelde humanitære lidelser og krenkelser av menneskerettigheter.

Etter ordlyden i res.1590/2005 er det humanitære aspektet ved Darfur-konflikten fremtredende ved avgjørelsen av om det eksisterer en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Rådet har dessuten brukt sterke uttrykk for å markere sin null toleranse overfor de som krenker menneskerettigheter jf. res. 1590/2005 tolvte avsnitt

¹¹² Helgesen (1999) s. 103

Dette er videreført i res. 1769/2007 hvor Sikkerhetsrådet nevner at den er “strong concern[ed]” om den humanitære situasjonen i Darfur.

Debatten i Sikkerhetsrådet vil være relevant for vurdering av om resolusjonen ble truffet på grunn av humanitære hensyn.

Storbritannia uttalte at “We must ensure that a large, robust, effective and coherent African Union/United Nations force deploys to Darfur in the coming month to protect civilians, to prevent armed attacks from any quarter and to give hope and security to the people of Darfur.” United Kingdom S/PV. 5727 s. 3-4.

Resolusjonens formål er ifølge Storbritannia, beskyttelse av sivilbefolkningen, sikre forsyningen av nødhjelp og skape trygge omgivelser for folket i Darfur-området, jamfør sitat overfor. Det tilsier at resolusjonens hovedformål er å verne menneskerettigheter og stoppe humanitære lidelser.

Frankrike uttalte også i same retning “the establishment of the African Union/United Nations hybrid operation in Darfur (UNAMID) is a decisive step in the international community’s action to put an end to the suffering of the people of Darfur and to restore lasting stability in that region of the Sudan,” jf S/PV. 5727 s.4. Fredsstyrkene skal stoppe humanitære lidelsene og skape stabilitet i Sudan. Resolusjonen er igjen begrunnet i humanitære formål.

Ghana mente at “this is another step in the Council’s efforts to deal effectively with the conflict in Darfur. Our ultimate goal should be to put an end to the suffering afflicting the victims of this conflict and to ensure that peace prevails in Darfur.” Ghana s. 9

Både de nevnte og de andre medlemslandene i Sikkerhetsrådet har som hovedformål å stoppe den humanitære lidelsen i Darfur, jf. S/PV.5727.

Ordlyden i resolusjonen og debatten i Sikkerhetsrådet tilsier at resolusjonen danner grunnlag for å tolke “threat to the international peace and security” til også omfatte humanitære lidelser og krenkelser av menneskerettigheter.

Det neste er om resolusjon 1769/2007 åpner for bruk av militær maktmidler for å hindre humanitære lidelser og overgrep av menneskerettigheter.

Hvilke arbeidsoppgaver UNAMID skal ha følger av punkt 15 i resolusjonen. På dette punktet viser Rådet til kap. VII som rettslig grunnlag.

Styrkene har fått lov til å bruke “the necessary action” for å iverksette tiltakene etter resolusjonen, jf. punkt 15 bokstav a. Spørsmålet er hva som er “the necessary action” etter res. 1769/2007.

En naturlig forståelse av dette vil være nødvendige tiltak for å iverksette målene i resolusjonen. Ordlyden må ses i sammenheng med den konteksten den står i, jf. art. 31 (1) Wien-konvensjonen. Derfor må en se hen til hvilke arbeidsoppgaver UNAMID styrkene er tildelt.

Styrkene skal for det første beskytte hjelpearbeiderne og sikre at det er trygge omgivelser for humanitær hjelp. De skal passe på at fredsavtalen Darfur Peace Agreement (DPA) implementeres og forhindre sammenbrudd av implementering. UNAMID styrkene skal dessuten beskytte folket fra væpnet angrepet jf. punkt 15 bokstav a).

I debatten i Sikkerhetsrådet uttalte USA at “UNAMID has the authority under Chapter VII to use force to prevent armed attacks, to protect civilians and to prevent any disruption of the implementation of the Darfur Peace Agreement”, jf. S/PV.5727 s.7. Dette er i samsvar med det Rådet har vedtatt i resolusjonen.

Det er faktum at Darfur er et usikret område. Det er væpnede grupper som øver vold mot sivile. På bakgrunn av dette er det nødvendig for UNAMID styrkene å

bruke militærmakt for å kunne implementere målene i resolusjonen. Det at res. 1769/2007 inneholder uttrykkelig henvisning til kap.VII taler også at resolusjonen åpner for å bruke militærmakt.

Ordlyden i resolusjonen og debatten i Sikkerhetsrådet tilsier at res.1769/2007 åpner for å bruke militære maktmidler for å verne menneskerettigheter og hindre humanitære lidelser.

6 Vurderinger

6.1 Når blir humanitære lidelser og krenkelser av menneskerettigheter en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet?

Internasjonal ettervirkninger av en intern konflikt

I følge den tradisjonelle tolkningen av “threat to the peace” skal det foreligge en fare for internasjonal væpnet konflikt mellom statene. Når Sikkerhetsrådet karakteriserer grenseoverskridende flyktningsstrømmen som en trussel er det fordi dette kan skape ustabilt forhold i regionen. For å avverge væpnet konflikt mellom stater på grunn av flyktningstrømmen treffer Rådet tiltak for å stoppe dette.¹¹³ Dette har skjedd i sakene Irak, Haiti, Kosovo og delvis indirekte i Somalia og Sudan sakene.

Borgekrig med omfattende humanitære lidelser

Sikkerhetsrådet har karakterisert borgekrig med omfattende humanitære lidelser som en trussel mot internasjonal fred, selv om det ikke har hatt store internasjonale konsekvenser. Resolusjon 794 i Somalia-saken er et godt eksempel på dette. For første gang i sin praksis definerte Rådet at “the magnitude og the human tragedy” utgjør en direkte trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.¹¹⁴ Dette har også komme til uttrykket i Sudan-saken.

¹¹³ Humanitarian Intervention, legal and political aspects, Danish Institute Of International Affairs, s. 69

¹¹⁴ Ibid., s.69

Grove og massekrenkelser av menneskerettigheter og internasjonal humanitær rett

Sikkerhetsrådet har gjennom Irak, Øst-Timor og Kosovo sakene avgjort at grove og massekrenkelser mot menneskerettigheter utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Sudan-saken er videre et godt eksempel på at krenkelser mot internasjonal humanitær rett også en trussel mot fred.¹¹⁵

Krenkelser mot demokrati

Sikkerhetsrådet har videre avgjort krenkelser mot i demokrati i Haiti-saken som en trussel mot internasjonal fred.

6.2 Konklusjon

De omstendighetene som Sikkerhetsrådet viser til i de gjennomgåtte sakene er humanitære lidelser, brudd på menneskerettigheter, undertrykkelse av en folkegruppe, sult, massedrap, mangel på respekt av demokrati og grove brudd på internasjonal humanitær rett.¹¹⁶ I tillegg har begrunnelsene delvis vært på grenseoverskridende flyktningstrømmer.

Av de overnevnte omstendighetene er det grenseoverskridende flyktningstrøm som har hatt evnen til å skape internasjonal konflikt i form av religiøse og kulturelle forskjeller. De resterende omstendighetene omhandler humanitære forhold.¹¹⁷

¹¹⁵ Humanitarian Intervention, legal and political aspects, Danish Institute Of International Affairs, s.69

¹¹⁶ Österdahl s.81

¹¹⁷ Ibid., s.81

Resolusjonene truffet i foregående sakene viser at Sikkerhetsrådet tolker “threat to the peace” lengre enn det som fremgår av den tradisjonelle tolkningen.¹¹⁸ Denne praksisen gir “threat to [international] peace” en dynamisk tolkning som utvider ordlydens anvendelsesområde fra å gjelde fravær av væpnet konflikt mellom stater, til å omfatte stabilitet og orden som også gjelder innenfor en stats grenser.¹¹⁹

Når Sikkerhetsrådet treffer et vedtak om å føre humanitær intervensjon, har Rådet en tendens til å definere konflikten som en “unique and exceptional character”. Dette fremgikk både av Somalia- og Haiti-saken. Det viser at Sikkerhetsrådet er forsiktig med å skape presedens for humanitær intervensjon i interne konflikter. Selv om Sikkerhetsrådet definerer situasjonene ekstraordinært, endrer ikke det faktum at resolusjonene truffet i Somalia og Haiti saken er begrunnet med hensynet til humanitære forhold og krenkelser av menneskerettigheter. Således har Sikkerhetsrådet skapt presedens for humanitær intervensjon innenfor FNs rammer i de tilfeller som har lik karakter som Somalia, Haiti, Øst-Timor, Sudan og Sudan.¹²⁰

Analysen av resolusjonene viser at Sikkerhetsrådet gir art. 39 vilkår “threat to the international peace” utvidende anvendelsesområdet.¹²¹ Det innebærer at graverende humanitære lidelser og grove brudd på menneskerettigheter kan utgjøre en “threat to the [international] peace and [security]” etter art. 39.

Når det gjelder bruken av militærmakt har Sikkerhetsrådet som regel truffet tiltak i samsvar med FN-paktens kapittel VI. Rådet har ofte startet med ikke-militære

¹¹⁸ Humanitarian Intervention, legal and political aspects, Danish Institute Of International Affairs, s.78

¹¹⁹ Ibid.,78

¹²⁰ Ibid.,78

¹²¹ Österdahl s.85-86

midler for å finne løsning på konflikter. I Haiti og Kosovo ble det innført våpenembargo for å presse frem en løsning. I Kosovo-konflikten har Sikkerhetsrådet hele tiden appellert partene til å inngå en politisk løsning på konflikten. På grunn av Russlands og Kinas trussel om veto traff ikke Rådet vedtak om å militæraksjon mot Serbia. Utfallet var noe annet i saken om Haiti. Da våpenembargo ikke førte frem ble det sendt væpnede styrker for å gjeninnsette den demokratisk valgte presidenten. Før 1990 tallet har ikke Sikkerhetsrådet gått lengre enn å innføre ikke militære sanksjoner mot stater.¹²²

Somalia var den første konflikten Sikkerhetsrådet autoriserte bruk av militært makt for å stoppe en borgekrig. Denne saken ble fulgt av Haiti, hvor FN-styrkene gikk inn for å gjeninnsette presidenten. Statskupp er i utgangspunktet et internt spørsmål. Men Sikkerhetsrådet viste at den også hadde kompetanse til å treffe tiltak der demokrati og menneskerettigheter var krenket.

Imidlertid har Sikkerhetsrådet sine begrensinger. Sikkerhetsrådet er et politisk organ, og avgjørelser som blir tatt av Rådet er avhengig av hva medlemmene er villig til å gjøre. Sikkerhetsrådet var i kalde krigen handlingslammet på grunn av det anspente forholdet mellom stormaktene USA og Sovjet Union. Dette er et eksempel på hvor svak Rådet egentlig kan være. Sikkerhetsrådet har bare kompetanse og makt medlemslandene ønsker å gi. Konsekvensen av dette blir at Rådet ikke kan treffe tiltak alltid det er påkrevd etter FN-pakten art. 1(1). Medlemsstaters motstridende interesser kan også gjøre avgjørelsen vanskelig. Dette for eksempelvis tilfellet i Kosovo-saken. Sikkerhetsrådet kunne ikke autorisere militæraksjon fordi den på forhånd visste at Russland og Kina ville

¹²² Humanitarian Intervention, legal and political aspects, Danish Institute Of International Affairs,s. 71

nedlegge veto. Så lenge de permanente medlemmene har vetoretten, er mulighetene for å treffe tiltak i alle saker begrenset.¹²³

Sikkerhetsrådet har videre de tvangsmidlene som medlemslandene er villig til å stille til rådighet. Humanitær intervensjon kan ikke finne sted dersom en eller ingen av medlemslandene ikke ønsker å utføre den.¹²⁴

Og av hensyn til effektiv regulering av internasjonal fred og sikkerhet må det innfortolkes et krav om at det er bare nærliggende og akutte trusler som aktiverer en aksjon fra Sikkerhetsrådet. Det er andre organer i FN som har hovedansvaret for menneskerettighetsspørsmål og andre humanitære forhold.¹²⁵

¹²³ Humanitarian Intervention, legal and political aspects, Danish Institute Of International Affairs, s. 72

¹²⁴ Rwanda 1994, Sikkerhetsrådet aksjonerte for sent, mens i Somalia konflikten ble aksjonen innstilt på grunn av tap av mange FN soldaters liv, jf. Humanitarian Intervention, legal and political aspects, Danish Institute Of International Affairs, s. 79

¹²⁵ Generalforsamling art. 60, og Menneskerettsråd.

7 Litteraturliste

Bøker

Conforti Benedetto (2005), The law and practice and the United Nations,
Leiden: Martinus Nijhoff

Fleischer Carl August (2005), Folkerett, 8.utg. Oslo

Helgesen Vidar (1999), Til krig for menneskerettighetene, Institutt for offentlig
retts skriftserie nr 2/1999.

Humanitarian Intervention (1999), legal and political aspects, Dansk institute
for international affairs

Manusama Kenneth (2006), The United Nations Security Council in the post-
Cold War era: applying the principle of legality. Leiden: Martinus
Nijhoff Publishers

Morten Ruud og Geir Ulfstein (2006), Innføring i folkerett. Oslo :
Universitetsforlaget

Schweigman David (2001), The authority of the Security Council under Chapter
VII of the UN Charter: legal limits and the role of the International Court
of Justice. The Hague Boston : Kluwer Law International

Simma Bruno...[et.al.] (2002), The charter of the United Nations a commentary,
Oxford : Oxford University Press

Tesòn Fernando (2005), Humanitarian intervention: an inquiry into law and morality. Ardsley, N.Y. : Transnational Publishers

Wet de Erika (2004), The chapter VII powers of the United Nations Security Council. Oxford : Hart

Österdahal Inger (1998), Threat to the peace: the interpretation of the Security Council of Article 39 of the UN Charter. Uppsala: Iustus

Konvensjoner og resolusjoner

FN-pakten, <http://www.un.org/aboutun/charter/>

Sikkerhetsrådets resolusjoner og debatt, <http://www.un.org/Docs/sc/index.html>

Vienna Convention on the Law of Treaties 1969,
http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

Andre artikler på internett

Semb Anne Julie (2000), Humanitære intervensjoner – en god idé? publisert 01.02.2000. <http://www.apollon.uio.no/vis/art/2000/2/intervensjoner> [Sitert 09.10.2007]

FN-Sambandet,

Kurdistan, <http://www.globalis.no/konflikter/kurdistan> [sitert 26.10.2007]

Haiti, <http://www.globalis.no/konflikter/haiti> [sitert 29.10.2007]

Kosovo, <http://www.globalis.no/index.php/konflikter/kosovo> [sitert 04.11.2007]

Somalia, <http://www.globalis.no/konflikter/somalia> [sitert 06.11.2007]

Sudan, http://www.globalis.no/konflikter/darfur_sudan [sitert 10.11.2007]

Amnesty Internasjonal Norge, Menneskerettigheters situasjon i Øst-Timor,
<https://no.amnesty.org/web2.nsf/pages/5C378E9BB81C69BEC125709F003FD658> [Sisert 15.11.2007]